

УДК 351.8

*Д.Ю. Савон, А.Е. Сафронов*

### **Эколого-экономические методы регионального управления окружающей средой**

*В статье раскрыты актуальные проблемы регионального управления окружающей среды с помощью эколого-экономических методов регулирования экологизации хозяйственной деятельности экономических субъектов. Предложены перспективные подходы к экологизации экономико-производственной сферы в российских регионах в условиях устойчивого развития экономики.*

*Ключевые слова:* окружающая среда, экологизация, региональное управление.

Новые условия хозяйствования, приведшие к необходимости существенной трансформации теории региональной экономики, в свою очередь, определили необходимость разработки соответствующей переходным условиям концепции региональной эколого-экономической политики, являющейся по существу ответом региональной теории на непосредственные запросы практики.

Регион как территориально-локализованное образование в той или иной мере представляет собой сбалансированную систему жизнеобеспечения общественных формаций, в которой экономические, экологические, социальные и другие интересы экономических субъектов предполагают достижение между ними ресурсного компромисса в направлении устойчивого развития. При этом конвертируемые компромиссные решения должны представлять собой комплекс мер по поддержанию эколого-экономических условий с заданными свойствами, при которых соблюдались бы два основных синергетических принципа, формирующих внутрисистемный процесс динамического равновесия, а именно принцип сбалансированного развития и принцип устойчивого состояния. Несомненно, социально-экономическое развитие регионов, базирующееся на этих принципах, должно превратиться в долгосрочную политику государства, при которой экологическая проблематика вплотную сомкнётся с экономической и социальной.

С учётом специфики современной социально-экономической ситуации в России весьма актуальны исследования экологизации производственной сферы региона в переходный для страны период. Поэтому крайне важно провести научные исследования по определению оптимальных темпов реформирования, по выбору приоритетов социально-экономического развития и т.д.

Первым шагом на пути использования открытых наукой законов является формирование политики рационального природопользования – процесс творческой разработки проекта деятельности, который покажет, в каком направлении и как действовать общественным силам, чтобы реализовать закономерные тенденции, достичь наиболее эффективных практических результатов.

---

*Савон Диана Юрьевна, доктор экономических наук, доцент, профессор Южного федерального университета, г. Ростов-на-Дону, Российская Федерация; Сафронов Андрей Евгеньевич, кандидат экономических наук, доцент, доцент Донского государственного технического университета, г. Ростов-на-Дону, Российская Федерация.*

© Д.Ю. Савон, А.Е. Сафронов, 2010

Определение направлений экологизации производства в стране и её регионах во многом определяется типом общественного устройства и господствующей в обществе идеологией. Так, в эпоху «развитого социализма» рассчитанная на относительно длительную перспективу экономическая политика была нацелена на то, чтобы привести экономический потенциал природопользования в соответствие с задачами построения материально-технической базы коммунизма. В это время иерархия приоритетов эколого-экономического развития определялась действующими законами социализма, прежде всего, законом плановости и законом распределения по труду.

На наш взгляд, не следует отбрасывать всё то ценное, что было наработано в сфере теоретического обоснования экономической политики в социалистический период. Методы планирования, характерные для директивно-командной системы управления, с той или иной степенью успеха используются в хозяйственном развитии и природопользовании в условиях и других типов государственного общественного устройства. Например, в Южной Корее на протяжении последних десятилетий разрабатываются пятилетние планы социально-экономического и экологического развития. И хотя они не копируют в абсолютной степени стиль и методы директивно-командного планирования, а носят преимущественно индикативный характер, многое заимствовано из «багажа социалистического планирования».

Кроме того, в Канаде многое заимствовано из арсенала методов социалистического, программно-целевого прогнозирования.

В частности, при освоении природных ресурсов северных регионов был использован богатый опыт разработки богатств российского Севера [1, с.32–36; 2, с.51–53]. Канаду и Россию во многом роднит то обстоятельство, что свыше половины их территорий относятся к экстремальной зоне Севера, богатой природными ресурсами и имеющей низкую плотность населения с преимущественно очаговым способом его расселения. Поэтому там разрабатываются комплексно-целевые программы освоения ресурсов канадского Севера, применяются как прямые, так и косвенные методы и формы государственного регулирования воспроизводственных процессов, например, льготное налогообложение, ускоренная амортизация, прямая государственная поддержка (финансовая и в иных формах).

Конечно же, переход к рыночной экономике потребовал новых, в том числе принципиально новых, подходов к экологизации экономико-производственной сферы в российских регионах. Классический механизм действия закона спроса и предложения в специфических условиях переходной экономики подвергся существенной трансформации. В частности, в связи с усилением дифференциации доходов различных групп населения и появлением значительного числа малоимущих всё больший удельный вес в структуре их потребления занимают так называемые товары Гиффена. С другой стороны, в связи с появлением сравнительно большой группы людей с высокими доходами усиливается действие эффекта сноба (эффекта Веблена). Поэтому если воспроизвести природно-антропогенный регион через некоторое множество элементов, находящихся в сбалансированных отношениях и позитивных связях между собой, посредством чего образуется их функциональная целостность и единство, то вне зависимости от уровня сложности (биологического, технического, экономического и т.д.) принципы образования и механизмы сохранения их устойчивости от разрушения имеют тождественную природу. При этом природную и общественную подсистемы следует принимать в виде органически связанных между собой двух тождественно однородных форм проявления фрагмента материального мира, имеющих общую

основу, побудовану на таких синергетических принципах діяння, як самоорганізація, саморегулювання і саморуйнування.

Специфіка подібного підходу характерна і для вихідних ознак процесу природопольовання – відновлення, підтримання і розподілення елементів, що складають природно-антропогенну систему.

Вказаний тезис представляє можливість сконструювати фрагмент реальної дійсності, а введений в ранг еколого-економічного закону, наприклад, «екологічної рентабельності», може послужити достатнім підставою для розробки раціональних форм природопольовання.

Таким образом, соціально-економічні закони, об'єктивні екологічні принципи і закономірності є ключовими точками, що визначають перспективи еколого-економічної політики як країни в цілому, так і її регіонів. Саме сукупність законів такого роду, принципів і умов визначає об'єктивний характер самої політики. Чим повніше і детальніше пізнані самі закони, чим вони об'єктивніше відображають реальність, тим більше об'єктивний характер носить само формування регіональної системи регулювання екологізації виробничої сфери.

Для того щоб процеси формування розвинутих ринкових відносин в Росії здійснювалися з найменшими витратами і були достатньо ефективними, при реалізації ринкових перетворень необхідно враховувати регіональну специфіку.

Поэтому одной из типичных проблемных социально-экономических ситуаций является исследование особенностей перехода к рыночным отношениям в различных регионах России [3, с.76].

В соответствии с классификацией, предложенной автором, можно осуществлять дифференцированный подход к формированию эколого-экономической политики на региональном уровне в условиях перехода к рыночным отношениям.

Вполне возможно, что для каждого типа региона РФ будет разрабатываться активная собственная эколого-экономическая политика. В России новые условия хозяйствования, переход к рыночным отношениям вызвали к жизни и поставили перед экономической наукой множество разнообразных и сложных проблем в области природопольовання. Наиболее актуальными являются проблемы, стоящие перед теорией экономики природопольовання, что связано, на наш взгляд, в основном с двумя причинами.

Во-первых, это обусловлено тем, что Россия занимает обширную территорию, регионы которой значительно отличаются между собой природными и демографическими ресурсами, климатическими условиями и т.д. При разработке оптимальной стратегии перехода к развитым рыночным отношениям должна быть учтена специфика каждого сколько-нибудь значимого территориального образования.

Игнорирование либо недооценка региональных особенностей перехода к рынку является одним из важнейших факторов снижения эффективности общественного воспроизводства и нарастания кризисной ситуации в стране.

Вторая причина заключается в том, что территориальный аспект эколого-экономической политики переходного периода является одним из наименее изученных, а по справедливому мнению Г. О. Перова, дальнейшее углубление экономических реформ во многом связано с перенесением центра тяжести их проведения в регионы [3, с. 81–85].

На наш взгляд, в различных регионах России следует использовать опыт хозяйствования тех территориальных образований развитых государств, которые в наибольшей мере соответствуют им по климатическим условиям, ресурсному потенциалу и иным показателям.

В арсенале методов экономики природопользования, разработанных зарубежными исследователями, имеется немало таких, которые могут быть эффективно использованы для управления любой территориально-производственной системой в условиях перехода к рынку.

К подобным методам, например, относится региональное программирование как высшая форма проведения региональной социальной политики в развитых странах, комплексное использование (целым блоком) современных социальных технологий.

Столь необходимое для нынешней России состояние стабильности и тенденции к устойчивому развитию может быть достигнуто совокупностью действий федеральных, региональных органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественно-политических организаций на основе законов и других правовых актов. Однако несвоевременность принятия, неэффективное исполнение или отсутствие до сих пор многих законов и правовых документов, регулирующих отношения федерального центра и регионов, определяющих ход экономических преобразований в каких-либо отраслях промышленности (но по всей стране), обусловили падение престижа органов государственной власти, нарастание конфронтации между регионами и центром, усиление социальной напряженности в регионах, где нередко сама центральная власть рассматривалась как причина кризисных ситуаций. Многие социальные процессы стали развиваться стихийно. Такое положение представляет собой опасность для целостности России и требует адекватных регулирующих мер.

Для России с её огромной территорией значительным по численности населением, с её разнообразием природных, социально-экономических, политических и конфессиональных условий, с различием культурно-исторических традиций никакие реформы невозможны без учёта региональных (территориальных) факторов. И учёт региональной составляющей является необходимым атрибутом любого исследования социально-экономических процессов.

В свою очередь, неотлаженность механизмов управления, которые соответствовали бы новым политическим и социально-экономическим реалиям, зачастую парализует действия органов управления в центре и на местах, что заставляет по-новому взглянуть на проблемы и концепции в региональной политике России, определить уровни и задачи государственного управления в этой политике.

По сути, региональная политика – это цели и задачи, преследуемые и решаемые людьми в связи с их конкретными интересами, а также методы, средства и институты, с помощью которых данные интересы формируются, отстаиваются и защищаются. Региональной политикой следует считать такую систему намерений и действий, которая реализует интересы государства в отношении регионов и внутренние интересы самих регионов методами и способами, учитывающими природу современных региональных процессов, и которая осуществляет всё это преимущественно в структуре меж- и внутрирегиональных связей. Поэтому можно отметить, что региональная политика – это целостное и самодостаточное звено политической основы общества, без которого последнее, а также каждый человек в отдельности и природная среда могут лишь случайно и без гарантированного успеха существовать на каждой конкретной территории, оставаясь «наедине» с государством, его экономической, внешней, внутренней и иной политикой.

Региональная политика в той мере эффективна, в какой достигнут и стабилизирован в ней компромисс между региональными интересами государства и местными интересами самих регионов. Объединительной идеей государственной и местной

региональной политики может и должна стать устойчивость, стабильность меж- и внутрирегиональных отношений. Пока же приходится признать, что к началу XXI в. переход в России от прежней жёстко централизованной системы управления в рамках квазифедеративного государства к новой системе управления в условиях обозначенного в Конституции РФ демократического федеративного правового государства происходит непростым и противоречивым образом.

На наш взгляд, следует согласиться с мнением, что «децентрализация власти, с одной стороны, стимулировала интенсивный процесс появления новых подлинных субъектов управления (региональные и муниципальные власти), с другой стороны, в результате резкого ослабления федерального центра, а также его непоследовательной региональной (и национальной) политики, способствовала росту сепаратистских тенденций» [7, с.107]. Поэтому к концу первого десятилетия реформ ведущим и жизненно важным интересом России стало недопущение необратимой территориальной дезинтеграции государства. А главной задачей каждого региона является взаимодействие социальных, экономических, природоресурсных и иных отношений; обеспечение на этой основе стабильного и согласованного развития всех элементов социального комплекса регионального управления, соответствующего потребностям человека, общества и природы.

При этом подразумевается, что, кроме общеэкономического, общесоциального и иного общего потенциала, есть мощный внутрирегиональный потенциал, который возможно реализовать исключительно на местном уровне, и это одна из первейших задач региональной политики и самих регионов, и государства.

Можно сделать вывод, что региональная политика, намечаемая и осуществляемая самими регионами, должна проводиться для согласованного и взаимно неразрушающего развития всех элементов пространственно локализованной сферы на конкретной территории и с учётом местных условий. Государственная же региональная политика призвана обеспечить, как минимум, дееспособность, а как максимум – эффективность региональной политики на местах при чётком учёте и планомерном отслеживании влияния регионов на общий процесс трансформации государственного устройства, затрагивающий демографические, экономические, культурные и другие аспекты, в той или иной степени отражающие значимость и социально-экономические различия регионов.

Так, к примеру, методики определения межрегиональных различий уровня социально-экономического развития представлены в научной литературе разнообразными экономическими школами и направлениями. Так, в соответствии с моделью, представляемой исследователями программы Евросоюза TACIS, регионы дифференцируются следующим образом:

- 1) регионы с разносторонне развитой экономикой и ростом финансового сектора;
- 2) регионы с экспортно-ориентированным сырьевым, металлургическим и транспортным секторами;
- 3) материально сильные регионы с крупномасштабной промышленностью;
- 4) республики с богатыми природными ресурсами, получившие независимость от федерального центра;
- 5) области, которые реализуют политику «мягкого» перехода к рынку;
- 6) депрессивные регионы, специализирующиеся на лёгкой промышленности и оборудовании, включая оборонную промышленность;
- 7) экономически слабообразованные периферийные области, зависящие от федерального бюджета;
- 8) отдалённые северные и восточные области.

Ссылаясь на несовершенство статистической базы, западные учёные подчёркивают условность предлагаемых ими подходов к дифференциации [8, с.61].

Особо следует подчеркнуть, что целевые комплексные программы становятся одним из центральных способов управления региональным развитием. В связи с этим возрастает значение нового направления экономической региональной науки – региональной диагностики, предназначенной для определения состояния региона, обнаружения «региональных болезней», «патологий», «болевых точек» и «узких мест». Разработка методов и подходов к выявлению перспектив региона в условиях неопределённости экономической среды весьма актуальна при разработке и оптимальной стратегии развития и при выявлении путей экологизации экономико-производственной сферы региона.

Принято считать, что эколого-экономический блок является одним из прерогативных факторов удовлетворения насущных потребностей общества в производстве и потреблении материальных благ в условиях сохранения устойчивости природных образований. Тогда, в современную эпоху стоимостных отношений, можно системное понятие «сохранение экологической жизнеобеспеченности территорий» возвести в ранг специфического товара. Стоимость данного товара вытекает из прямых затрат на покрытие природоохранных мероприятий.

Среди широкого спектра связей сферы природопользования с социально-экономической системой общества можно выделить область взаимодействия экологических и воспроизводственных процессов, которая является объектом исследования специального раздела экологической экономики. Одна из важных задач, решаемая в рамках этого раздела, – изучение влияния природоохранных затрат на воспроизводственные пропорции, в частности, на отношение между элементами стоимости совокупного общественного продукта.

Можно ввести в практику в качестве расчетного показателя ценностных свойств структур на различных уровнях их эволюции некую сбалансированную величину – «параметр ценности», а также в качестве показателя жизнеспособности структур в процессе их эволюции общесистемный признак ценности устойчивых состояний – экологический потенциал.

При выборе вариантов хозяйственной деятельности посредством сравнения подобных показателей объектам исследования можно вынести интегральную оценку, определяющую потенциальную возможность их эксплуатации, нормативную по своему характеру и выражающую социальный интерес в плане максимального соблюдения сбалансированности трёхуровневой градации природа – производительные силы – производственные отношения.

В этом случае для сферы экономической деятельности должен выступать в ранге закона экологический принцип соответствия производственных отношений и уровня развития производительных сил, который формулируется в следующем виде: в общественном производстве экологический потенциал есть основной фактор формирования условий соответствия производственных отношений и определённого уровня развития производительных сил, поскольку противоречия между ними усиливаются по мере ухудшения среды обитания.

С усилением степени загрязнения природной среды наращивает темпы политика тотальной очистки, требующая всё больших затрат и вовлечения материальных средств в природоохранные мероприятия, доводя даже высокоэффективные технические системы и производства до уровня экономической и экологической нерентабельности, хотя их

очистные сооружения и обеспечивают соблюдение заданных нормативов очистки. Связано это с тем, что разрастающаяся борьба с последствиями эффекта загрязнения приводит к необходимости выполнения такого объёма принятых норм и правил, соблюдение которого в плане экономических затрат на соответствующее технологическое оснащение и строительство очистных сооружений практически не реально.

Однако следует отметить, что переход на устойчивое развитие не является гарантией для экономического благоденствия региона, учитывая острую конкуренцию в использовании ресурсов как на локальном, так и на международном уровнях. Каждый субъект выступает в этом процессе, с одной стороны, как конкурент в использовании природных ресурсов для реализации собственного экономического роста, а с другой – как партнёр, заинтересованный в устойчивом сохранении природного потенциала, в том, чтобы как можно дольше пользоваться достигнутыми результатами. При этом каждый из партнёров по устойчивому развитию выступает, имея свои представления о приоритетных направлениях деятельности, возможностях и механизмах их реализации, прежде всего, в области развития промышленно-ресурсного потенциала, осуществления социально-экономической деятельности и выработки, соответствующих социально-экономических индикаторов для обоснования, принимаемых политических решений.

Поэтому в складывающихся конкретных условиях формируются разные по своему влиянию на региональную природную среду крупные экономические и технические проекты, хотя следует особо подчеркнуть, что единой системы для их обоснования с социально-экономической и экологической точек зрения не существует, да и не может существовать ввиду специфики вышеуказанных параметров, условий и взаимоотношений.

Далее необходимо отметить, что взаимное влияние региональных партнёров на состояние природных ресурсов и среды регулируется соответствующими международными соглашениями, конвенциями, нормативными актами, отражающими как намерения сторон, так и некоторые меры компенсационного характера при возникновении нештатных или аварийных ситуаций. При этом наиболее сложным самостоятельным блоком при эколого-экономическом обосновании иерархических сдвигов в хозяйственной структуре региона является определение экологического рейтинга или оценка экологической профильности производств и отраслей. Для определения экологического рейтинга осуществляется построение рядов хозяйственных объектов, ранжированных по степени их соответствия местным физико-географическим условиям, уровню эффективности использования ресурсного потенциала, влияния на повышение социально-экономической и экологической эффективности общественного производства. Поскольку это влияние может быть разнообразным и противоречивым, постольку оценка проводится по отдельным составляющим (факторам) экологической эффективности.

В последние годы вновь усилилось внимание к стратегическому планированию, которое стало активно развиваться ещё в 1970-х гг. Формирование системы стратегического управления и планирования особенно актуально для стран, находящихся в условиях перехода к рыночной экономике, и связано с определением траекторий развития различных систем, в том числе экономико-экологических.

В документально оформленную эколого-экономическую стратегию региона в целях эффективной и своевременной её реализации целесообразно включить три блока документов.

1. Концепцию экологической стратегии – документально выраженное представление о желаемом будущем состоянии системы обеспечения экологической безопасности и системе мер и ресурсов, используемых для приближения этого будущего.

2. Стратегический план экологического развития – комплект документов по реализации стратегии. Это может быть набор стратегических программ, проектов и двух-, трёхгодичный план мероприятий по достижению экологической безопасности.

3. Стратегическое законодательство – блок правовых актов, определяющих совокупность мер по управлению, образованию организационных структур и обеспечению процедур, направленных на реализацию стратегических целей и задач [5, с. 83].

В общем виде сущность и основные стратегические идеи региональной экологической безопасности раскрываются в концепции природопользования и экологической безопасности региона – документе, определяющем цели, задачи, программные ресурсы, принципы стратегии и тактики, средства достижения поставленных целей (гипотеза стратегии). Концепцию развития систем экологической безопасности можно рассматривать как общее представление о генеральных целях, проблемах и путях решения. А уже на стадии разработки концепции определяются цели – ориентиры развития систем экологической безопасности и их приоритеты, вырабатывается принципиальная политика и генеральная линия поведения, производится обоснование «коридора» возможных стратегий и вырабатываются требования к их разработке. При этом следует чётко определить составные части региональной концепции экологической безопасности:

- естественнонаучные основы (в том числе учёт принципов сбалансированности и оптимальной ёмкости среды);
- концепция развития объекта;
- концепция управления объектом;
- частные концепции – ресурсопользования, приемлемого (разумного) риска.

Таким образом, стратегическое управление и планирование экологической безопасности предполагают рассмотрение условий развития различных видов хозяйственной деятельности, принятие решений при учёте большого числа функций, затрат и выгод. Современные организационные структуры не соответствуют возросшим требованиям в этой области и не рассчитаны на осуществление стратегического управления. Действенная система стратегического управления может быть реализована на уровне специального регионального консультативного органа по решению экологических проблем. И в завершение данного сюжета необходимо подчеркнуть, что в реализации целевых программ, направленных на повышение эффективности использования ресурсов и развитие новых производств, важно добиться высокой степени координации действий государственных структур, органов местного самоуправления и предприятий.

Использование таких методов, как нормирование качества окружающей среды и отдельных воздействий на окружающую среду (национальные и местные стандарты), прямое регулирование хозяйственной деятельности (экологическая экспертиза, лицензирование производства, контроль выпускаемой продукции), а также самые разнообразные ограничения и нормы, связанные с производственной деятельностью, использованием химических веществ и т.д. Эти меры служат главным инструментом реализации экологической политики и наиболее значимым каналом воздействия на



хозяйственную деятельность, но они всё более широко дополняются экономическими рычагами [6, с. 116]. Основным инструментом рыночного механизма является плата за загрязнение, идея которой – в создании у частных фирм дополнительных стимулов борьбы с загрязнением, в противовес мерам, регулирующим объёмы загрязнений. Важно отметить, что рыночные стимулы не подменяют собой стандарты, а основываются на достижении нормативных уровней загрязнения. Международные стандарты ISO серии 14000 по управлению окружающей средой предназначены для того, чтобы предприятия смогли сформулировать требования к элементам своих систем управления окружающей средой, которая должна быть эффективно интегрирована с другими требованиями по управлению.

Несомненно, система управления окружающей средой, требования к которой содержатся в этих стандартах, помогает предприятию достичь целей, поставленных им, как в части охраны окружающей среды, так и в области экономики. Система такого вида даёт возможность предприятию устанавливать и оценивать эффективность процедур принятия политики в области окружающей среды, достигать соответствия избранным целям и демонстрировать это соответствие другим. Этим обеспечивается поддержка мероприятий по защите окружающей среды и предотвращению загрязнения, сбалансированных с социально-экономическими нуждами предприятия. Внедрение системы управления окружающей средой имеет в виду, что управление окружающей средой охватывает достаточно полный перечень вопросов, включая те, которые имеют стратегическое значение и связаны с конкурентной борьбой.

1. *Государство и экономика Канады* ; отв. ред. Л. А. Баграмов. – М. : Наука, 1986.
2. *Меккель С. А.* Экономическая эффективность технического оснащения производства в условиях Севера: Вопросы теории и практики / С. А. Меккель. – Новосибирск : Наука, 1989.
3. *Перов Г. О.* Депрессивный российский регион: тенденции развития и управление социально-экономическими изменениями / Г. О. Перов. – Ростов-на-Дону, 2002.
4. *Региональные проблемы сбалансированного развития процесса природопользования. Эколого-экономические, организационные и правовые аспекты* ; под ред. О. П. Литовки. – СПб, 1999.
5. *Региональное развитие процесса экологизации производственной сферы*. – М. : Изд-во, МГУ, 2008.
6. *Савон Д. Ю.* Региональное развитие процесса экологизации производственной сферы / Д. Ю. Савон. – М. : Изд-во, МГУ, 2008.
7. *Сологуб В. А.* Местное самоуправление в современном российском обществе: изменение принципов социального строительства / В. А. Сологуб. – Ростов-на-Дону : СКНЦ ВШ, 2000.
8. *R. McKinnon.* Liberalization of Foreign Trade in Socialist Economy: Problem of Negative Added Value // Conference on the Transition to a Market Economy – Institutional Aspects. Prague, 1991.

*Получено 29.11.2009 г.*

*Д.Ю. Савон, А.Е. Сафронов*

**Еколого-економічні методи регіонального управління навколишнім середовищем**

*У статті розкриті актуальні проблеми регіонального управління навколишнього середовища за допомогою еколого-економічних методів регулювання екологізації господарської діяльності економічних суб'єктів. Запропоновано перспективні підходи до екологізації економіко-виробничої сфери в російських регіонах в умовах стійкого розвитку економіки.*

*Ключові слова:* навколишнє середовище, екологізація, регіональне управління.